

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE  
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

UPS/2

Unidad de Planificación Social

LA DESCENTRALIZACION O LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA ESPACIAL \*

por

Eduardo Palma  
Rolando Franco

---

\*/ Documento preparado para la CEPAL-Técnica. Julio de 1984.

84-8-1416

## Introducción

En la presente década, se han revisado diversos supuestos convencionales del desarrollo de América Latina, los que no habían sido objeto de reflexión o de crítica durante varias décadas. Entre esas revisiones, está la del Estado, usualmente llamado sector público, según la terminología económica impuesta por los planificadores y formuladores de política pública. En rigor, las esporádicas críticas dirigidas al sector público se referían a su escasa capacidad operativa, suponiéndose que con la incorporación de nuevas técnicas y métodos de administración, mejoraría su capacidad de estar al servicio de fines múltiples. Tras tales planteos, siempre subyacía la concepción mecánica del Estado; de ahí que se enfatizaron casi únicamente las orientaciones y contenidos de la política pública.

Los estudios empíricos, los avatares ideológicos y políticos han introducido ahora cuestionamientos más radicales respecto al Estado. Por cierto, ningún enfoque consecuente prescinde del Estado como factor decisivo en el desarrollo latinoamericano, pero los nuevos análisis son exigentes respecto a la definición de sus tareas, a su ámbito de actuación, a su tamaño, etc. Asimismo, el desarrollo de su capacidad operativa es visualizado como una trama compleja de variables diversas (políticas, económicas y aún los propiamente derivados del fenómeno burocrático).

En este documento se mencionarán dos tipos de motivaciones que han llevado a una revisión del fenómeno del Estado: la necesidad de promover la participación social y política y el fortalecimiento de la sociedad civil. En verdad, ambas preocupaciones resultan ser las dos caras del mismo proceso: la participación fortalece a la sociedad civil y una sociedad civil robusta tiene elevadas e intensas tasas de participación.

EP/new

(I-40802)

Por diversos caminos teóricos hay consenso entre quienes analizan los procesos sociales de América Latina respecto a que la sociedad latinoamericana está suborganizada. Para inferir asertos más acotados de lo anterior, parece útil introducir algunas distinciones analíticas respecto a la sociedad, separando los niveles político, civil y económico. En breve, la sociedad política, es decir el conjunto de instituciones ligadas a la ciudadanía, es débil y a veces precaria. Con excepciones, en la mayoría de los países se comprueban las dificultades del sistema de partidos, la carencia de una comunicación política legitimada, lo incipiente de la educación cívica y la recurrencia de estilos políticos pretorianos y de confrontación.

Por su parte, la atrofia organizacional de los grupos y organizaciones de la sociedad civil es la regla general. En especial, el déficit organizativo afecta agudamente al sector popular: sindicalismo, movimiento cooperativo, asociaciones gremiales y culturales, organizaciones de los habitantes de vivienda precaria, etc. Igual debilidad se observa en las instituciones económicas, prevaleciendo casi sin contrapeso las modalidades de propiedad privada clásica y estatal. El resto de las formas asociativas de producción no son significativas en la mayoría de los países (cooperativas de producción y consumo, empresas de autogestión, comunidades industriales). Tampoco son relevantes las modalidades de integración a las empresas privadas y públicas. Ni el capitalismo tradicional y ni el capitalismo de Estado superaron las modalidades de gestión y control autoritarios.

Es cierto que postular el fortalecimiento de la sociedad civil supone un proceso de larga duración ya que los déficits acumulativos son demasiado profundos para alcanzar logros de importancia en un corto período de tiempo (vgr. el mandato de un gobierno o la duración de un plan de desarrollo).

EP/new

(I-40802)

Sin embargo, es necesario enfatizar la necesidad de una inflexión del proceso tradicional para anticipar el futuro fortalecimiento de la sociedad civil. Una transformación de tal envergadura supone el desarrollo de varios procesos que apunten en la dirección señalada. Las reflexiones que se desarrollan a continuación se refieren a uno de los procesos necesarios para transformar al Estado: la descentralización. No es el único y requiere, al menos, como complementos indispensables, la concertación social y la actividad compensatoria del Estado.

La concertación es la acción estatal destinada a promover acuerdos de la más variada naturaleza entre los grupos sociales, con especial énfasis en el acuerdo corporativo entre el empresariado y los sindicatos en materias de mutuo interés.

La compensación es la insoslayable tarea del Estado de discriminar positivamente en favor de los grupos marginados (o críticamente pobres) en razón de su mínima gravitación en las decisiones que las afectan, en razón de su carencia de organización y de recursos de poder.

La descentralización, la compensación y la concertación representan una tríada de procesos complementarios. Los avances en uno u otro de ellos son interdependientes.

La identificación de estas tareas estatales destinadas a construir los eslabones de una nueva teoría del Estado latinoamericano han coincidido con las secuelas de la crisis económica en la región. Así se abre una interrogante respecto al fortalecimiento de la sociedad civil y a la participación en general. En efecto, la crisis puede consolidar las tendencias seculares del desarrollo latinoamericano, ante la urgencia por responder a los costos sociales de la reunión. De este modo, la perspectiva pesimista cuenta con la inercia y el empleo recurrente de los mismos mecanismos para enfrentar los males agravados.

EP/new

(I-40802)

Sin embargo, también la crisis puede significar el inicio de una transformación del Estado y la ruptura del círculo vicioso tradicional que ha relegado a la sociedad civil a un papel pasivo en el desarrollo.

Las reflexiones y sugerencias que se presentan a continuación respecto a la descentralización se inscriben en la perspectiva de un estilo de desarrollo que se inicia a partir de la propia crisis económica. Pese al desprestigio que pesa sobre las propuestas de cambios institucionales, al plantearse la descentralización como un problema social de importancia, se opta por proponer un nuevo arreglo institucional.

Un problema social relevante, es un problema político, lo que significa, como condición necesaria, una nueva estructura de autoridad. Por cierto que la condición suficiente surge del propio conflicto social, en este caso, un movimiento social de ruptura con la estructura de poder espacial prevaleciente.

## I. SUPUESTOS TEORICOS

### 1. El Estado como espacio político

La expresión Estado alude a diversos fenómenos políticos. De ahí que su empleo requiera, de más en más, especificar la naturaleza del proceso referido y el contexto en el que se inserta.

Tres son las acepciones del Estado que, a los efectos de esta propuesta requieren una distinción analítica: el Estado como aparato gubernamental, el Estado como arena decisional y el Estado como espacio político.

En su acepción más conocida, el Estado como aparato gubernamental (o conjunto de aparatos gubernamentales) resulta casi coextensiva del sector público. Se trata de la tradicional acepción del Estado como burocracia o administración pública.

Es menos frecuente concebir al Estado como arena o área de decisión política. Es un concepto que alude a fenómenos menos visibles pero igualmente reales: el Estado proporciona un escenario para la decisión pública. Aquí, una burocracia dada o el conjunto de la burocracia pública adquieren el carácter de instancias para la decisión donde, además de los funcionarios (burocracia y tecnocracia), participan según los casos, otros actores sociales (sindicatos, empresarios, grupos de intereses entre las fuerzas corporativas y los partidos y agrupaciones públicas). Desaparece en esta perspectiva la tajante distinción en Estado y sociedad civil, porque, en la realidad, ambos términos están interpretados. Asimismo, las diferencias de regímenes políticos generan diversas modalidades de participación para actores sociales y políticos y variados procedimientos para llevar adelante la decisión (regímenes autoritarios y democráticos, de movilización o desmovilización, etc.).

EP/new

(I-40802)

Finalmente, el Estado como espacio político es la bien conocida característica de la pertenencia obligatoria dentro de un territorio determinado. La dominación territorial puede ser federativa o unitaria para acordar los tipos ideales puros. En la práctica, habría una mayor o menor delegación de poder a las subactividades que aspiran la colectividad estatal.

Estas tres acepciones de Estado están estrechamente relacionadas. En efecto, al postular una recomposición del Estado como espacio político, se plantea simultáneamente una desconcentración de la administración y una multiplicación de las arenas políticas de decisión.

## 2. La centralización como problema

Al plantearse la centralización como problema, el análisis queda restringido a ciertos y determinados Estados latinoamericanos que socialmente perciben a los procesos centralizados y concentrados como mecanismos globales que han llegado ser ineficientes e inequitativos. Su ineficiencia se refiere a la sobrecarga de información en la cúspide del sistema que dificulta la decisión más selectiva, atendiendo a las necesidades de las subcolectividades espaciales. Su inequidad deriva de los efectos diferenciales que provoca la decisión, los que consolidan las desigualdades entre las subcolectividades que componen el Estado (regiones o provincias).

Como es sabido, en América Latina, existen países con regímenes unitarios y federales. Entre los unitarios, los hay con diferentes grados de descentralización. En teoría, la centralización es un problema para los estados unitarios centralizarlos. En la práctica, la centralización es un problema, socialmente percibido como tal, en la mayoría de los países. Naturalmente, las opciones políticas para descentralizar serán diferentes según el origen del Estado, sea éste unitario o federal. Con todo, en la generalidad de los Estados el problema se plantea en términos similares: ¿cómo constituir las regiones en tanto espacios socioeconómicos, aptos para sustentar el desarrollo y la planificación, en espacios políticos inclusivos, aptos para el ejercicio de modalidades de autogobierno? (que incluyen la participación en la planificación de su desarrollo).

## 3. El proceso de descentralización

La descentralización no puede ser un proceso unívoco, lineal y acumulativo.

Las experiencias de planificación regional relatan los numerosos fracasos de diversas estrategias descentralizadoras. La inercia de la matriz centralizadora es tenaz y se retroalimenta de los intentos fallidos.

EP/sw

(I/40802)

Todo proceso de descentralización se enfrenta a las sobre determinaciones que provienen de la inserción de la respectiva economía nacional en la mundial, en cuya cambiante dinámica se han generado el auge y la decadencia de zonas geográficas, en razón de la incorporación de nuevos productos de exportación, aglomeración unitaria y en razón de la industrialización substitutiva, etc.

Asimismo, la propia concentración de carácter político tiende a reproducir la misma distribución política del espacio, consolidando o multiplicando las inequidades entre regiones.

De este modo, para llevar adelante el proceso de descentralización es necesario que surja un movimiento social de carácter regional. Sin esta movilización de los habitantes, sus reivindicaciones no serán tenidas en cuenta por las autoridades del Gobierno Central.

Las posibilidades de alcanzar metas que signifiquen una mayor autonomía decisional de la región o subcolectividad de que se trate estará directamente vinculada a la fuerza y cohesión del movimiento social de reivindicación.

Asimismo, por la propia naturaleza de ciertos temas, el gobierno central, con mayor o menor aceptación de las regiones, provincias o comunas, se encuentra obligado periódicamente a traspasar ciertas áreas, hasta ese momento centralizadas, o a centralizar actividades que no lo estaban. Es difícil enumerar las razones que justifican tales cambios de orientación: economías de escala, criterios de progresividad, necesidad de contar con una masa crítica, equilibrio subnacional, etc.

Asimismo, cada decisión centralizadora o descentralizadora, es ambigua si se examina cada caso concreto desde la perspectiva de mayor autonomía o de mayor control para un grupo social. En efecto, cada decisión descentralizadora implica que un grupo social adquiera más autonomía o estará sujeto a mayores controles. El asunto es todavía más complejo: hay diversas modalidades de autonomía y de control que satisfacen, de manera diferente, las expectativas del grupo social en cuestión. Una misma decisión descentralizadora provoca al grupo, considerado en sus diferentes roles

EP/sw

(I/40802)

sociales, ganancias y pérdidas relativas difíciles de evaluar desde fuera de la percepción de los grupos implicados.

#### 4. La crisis económica y la descentralización

La actual crisis económica plantea, en general, una perspectiva pesimista para la descentralización. En efecto, atendiendo a la restricción de recursos fiscales y a la apremiante de las necesidades insatisfechas cabe suponer que desde la perspectiva del Gobierno Central, cuanto más apremiante sea la necesidad insatisfecha, menos preocupación se tendrá por los efectos secundarios de su propuesta de solución de emergencia (v. gr. localización espacial de la industria, prioridades en las obras de vialidad y de infraestructura). La única salvedad ante un contexto tan apto para reproducir la situación espacial antes prevaleciente la puede representar la necesidad gubernamental de contar con un apoyo participativo de los grupos sociales (población-objetivo) para aumentar la eficiencia de los recursos disponibles.

¿Dónde se juega, finalmente, el papel de la crisis en relación con el equilibrio centralización-descentralización? Probablemente, en la modalidad efectiva de desconcentración, es decir, la vía que tiene el poder central para compensar regiones, subregiones y comunas deprimidas a través de subsidios y transferencias especiales. Pues bien, existen dos tipos polares de desconcentración: la centralizada y la descentralizada. Para abreviar, la compensación por vía descentralizada puede fortalecer el desarrollo de instituciones y movimientos regionales y comunales. Por el contrario, la desconcentración centralizada es sólo una técnica física o geográfica para localizar las poblaciones objetivas (incluso regiones) que llegan a ser recipendarias, más o menos pasivas, de las prestaciones otorgadas por el Gobierno Central.

EP/sw

(I/40802)

## II. DESAJUSTES EN LAS INSTITUCIONES POLITICAS ESPACIALES

### 1. La descentralización inorgánica

Se trata de Estados donde se han otorgado competencias y recursos a los niveles provinciales y locales sin que la desconcentración burocrática tenga ninguna articulación, o ella es mínima, con los respectivos órganos democráticos. Es la peor de todas las reglamentaciones ya que, en vez de corregirse mutuamente, la desconcentración y la descentralización aumentan sus propios efectos perversos: populismo, oligarquización burocrática y, en suma, la política pública no está sujeta a evaluación técnica ni a control democrático.

### 2. La inadecuación de la planificación regional con los órganos democráticos de las provincias y comunas

En la misma situación anterior ahora agravada porque la planificación gubernamental no se inserta o relaciona con los órganos democráticos, por lo cual hay un divorcio entre los planes y las demandas y apoyos sociales. Las razones de esta inserción inorgánica derivan de la preexistencia de órganos democráticos cuyo ámbito de competencia, generalmente no coincide con el espacio regional como objetivo de los planes. Este problema se mencionará más adelante, en especial respecto a la emergencia de la región como espacio de planificación no concebido en las Constituciones Políticas.

### 3. La inarticulación del poder comunal

El poder comunal puede carecer de articulación con los niveles centrales y regionales por varias razones de carácter institucional. Ocurre con frecuencia que no se han establecido instituciones democráticas regionales o provincial. Ello implica, asumiendo por una parte, una dependencia vertical ante sus necesidades administrativas y financieras y, de otro, como una derivación de la anterior dependencia, una incapacidad para asociarse con otras comunas en planes con un ámbito regional o provincial.

EP/sw

(I/40802)

Otra forma de inarticulación está consagrada por la falta de relacionamiento orgánico entre la comuna y los órganos democráticos a escala regional o provincial, lo que finalmente consagra poderes paralelos con mayores o menores competencias y recursos, pero sin complementariedad de objetivos.

Este diagnóstico institucional sería incompleto si no mencionara que hay diversos correctivos informales para cerrar las brechas entre los mecanismos institucionales. Estas funciones las cumplen agencias de desarrollo, líderes y caudillos políticos, etc. Si ello no fuese así, el sistema sería completamente caótico. En la realidad se comprueban principios y reglas tácitas de ordenación, articulación y jerarquización de los órganos y competencias. Con todo, caben algunas interrogantes cruciales ¿tales mecanismos informales fortalecen o debilitan la descentralización? ¿es posible una convergencia institucional que facilite la necesaria coordinación entre la burocracia (desconcentración) y los órganos democráticos (descentralización)? En la sección siguiente se intentará una respuesta a tales preguntas centrada en la planificación participativa.

### III. LA REGION, SOCIEDAD POLÍTICA CON PERTENENCIA OBLIGATORIA (Convergencia de los procesos de planificación y participación espacial)

La condición necesaria de la descentralización, ahora puede especificarse con mayor claridad: se trata de la creación de un espacio, orden o subsistema - las expresiones pueden ser diferentes - de carácter político.

La formación de esta nueva estructura de autoridad significa una recomposición del poder político espacial.

Recapitulando brevemente. Entre los supuestos analíticos, antes precisados, se afirmó que la centralización es un proceso político acumulativo cuya ruptura exige un movimiento social. Sin embargo, la descentralización es una estrategia de largo alcance en razón de la antigüedad de los cambios en el equilibrio entre el control y la autonomía, las crisis

EP/sw

(I/40802)

económicas y la naturaleza de los temas materia de decisión espacial. Contodo, la estrategia descentralizadora exige que, después del momento deruptura se institucionalice la nueva distribución del poder espacial. Se trata de una condición necesaria para el avance del proceso. Naturalmente, una vez que la región haya emergido como subcolectividad política, el proceso de convergencia y ajuste institucional, pari-passu entre descentralización y desconcentración, no estaría sujeto a ninguna ortodoxia institucional surgida del modelo para al que puede adscribirse originariamente el Estado nacional (unitarismo o federalismo). La estrategia institucional debe contar con la suficiente flexibilidad para reglamentar con técnicas diversas los problemas y brechas detectables en todas las fases del proceso.

Se mencionaron los grandes desajustes que prevalecen en América Latina entre las instituciones y los procesos sociales y políticos de carácter espacial.

Sin embargo, la región como espacio de planificación y de participación obligatorias, dentro de su competencia, debe actuar como principio ordenada y de convergencia de las jurisdicciones y ámbitos de las dependencias administrativas del Gobierno Central, de los servicios y de las empresas estatales (aparato gubernamental).

En otros términos, la desconcentración administrativa debe tender a aproximarse a la descentralización política. A su vez, la región o cualquiera que sea el nombre de la nueva subcolectividad política debe tender a insertarse de manera orgánica con las instituciones de la sociedad y el régimen político de que se trate.

Dicha integración es la única vía para fortalecer las nuevas instancias de decisión espacialmente descentralizada.

EP/sw  
(I/40802)